

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANDREIA CRISTINA DOS REIS

**O PARADIGMA DO ESTADO E MERCADO FORTES:
o desenvolvimentismo no Brasil contemporâneo**

FLORIANÓPOLIS, 2014

ANDREIA CRISTINA DOS REIS

**O PARADIGMA DO ESTADO E MERCADOS FORTES:
o desenvolvimentismo no Brasil contemporâneo**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para obtenção de título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Lauro Mattei

FLORIANÓPOLIS, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 9 à aluna Andreia Cristina dos Reis, na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação do trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Lauro Mattei

Prof. José Antônio Martins

Prof. João Pedro Krutch Neto

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu falecido pai, Euclides dos Reis, por semear em mim o interesse pelos estudos, o valor da educação e por me fazer acreditar que a educação era caminho na direção da conquista de uma vida melhor, mais feliz.

Ao meu esposo e companheiro, Zenóbio Alves de Araújo Junior, que me apoiou desde o vestibular até a finalização desse trabalho, e em especial nessa tarefa, esteve ao meu lado me incentivando e apoiando durante todo o processo.

Ao professor Lauro Mattei, por acreditar, perseverar e me apoiar nesse projeto.

A todos os meus professores deste departamento, por possibilitarem que ao longo da minha formação pudesse ter contato com uma visão plural da economia.

“Não vale a pena você ser economista se você não achar que tem que dar alguma contribuição da tua profissão, com a tua dignidade, com teu esforço, com teu talento, para o desenvolvimento deste país, e se você não se preocupar com o povo brasileiro, realmente meu bem, melhor então ser o que você quiser... vai ser engenheiro de obra, não aborrece tá claro... vai ser engenheiro, por que para que vai ser economista... se o economista trata de problemas sociais e políticos, a economia é o instrumento para melhorar socialmente e politicamente uma nação, para integrá-la, para torna-la finalmente o sonho do Furtado, que graças a Deus agora está avançando, então vocês tem que ter claro que o nosso sonho é evidentemente ser um país mais homogêneo, mais justo, mais igualitário se o sonho de vocês não é esse então meu filho eu acho que você deve mudar de profissão...”

Maria da Conceição Tavares

RESUMO

Após duas décadas de hegemonia econômica, política e acadêmica o arcabouço teórico e prático neoliberal não obteve sucesso em promover o crescimento econômico e social brasileiro. Diante desse cenário, ressurge com mais intensidade no país, principalmente no início do século XXI, a discussão sobre os caminhos que possam promover o desenvolvimento do Brasil, considerando o seu atual estágio produtivo e sua posição no cenário internacional e os fatores limitadores e propulsores deste processo. A discussão retoma alguns pontos do Nacional Desenvolvimentismo, predominante na política e economia brasileira nas décadas de trinta até setenta do século XX. Contribuindo para a discussão e construção desse novo caminho destacam-se as propostas de duas correntes teóricas: o Novo Desenvolvimentismo e o Social desenvolvimentismo. Ambas desejam contribuir para que o país possa experimentar uma nova onda de crescimento, agora sustentado. Embora partilhem de um objetivo comum os meios para alcançá-los podem ser bem distintos.

Palavras chave: Desenvolvimentismo; Desenvolvimento; Neoliberal; Social.

ABSTRACT

After two decades of economic hegemony, political and academic theoretical framework and practical neoliberal did not succeed in promoting Brazil's economic and social growth. Given this scenario, emerges most strongly in the country, especially in the early twenty-first century, the discussion about the ways that they can promote Brazil's development, given its current production stage and its position on the international scene and the limiting factors and drivers of this process. The discussion revisits some topics on the National Developmentalism, predominant in Brazilian politics and economy in the thirties to seventies of the twentieth century. Contributing to the discussion and construction of this new path, proposals to two theoretical currents may be highlighted: the New Developmentalism and Social developmentalism. Both wish to contribute to the country in order to experience a new growth wave, now sustained. Although they share a common goal, the means to achieve them can be quite distinct.

Keywords: Developmentalism; Development; Neoliberal; Social.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
1.1 OBJETIVOS	12
1.1.1 Objetivo Geral	12
1.1.2 Objetivos Específicos	12
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	12
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	13
2 DESENVOLVIMENTISMO NO SÉCULO XX E XXI	14
2.1 A SEMENTE DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO	14
2.2 O ANTIGO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	15
2.2.1 Contexto histórico	15
2.2.2 Nacionalismo	16
2.2.3 O Papel do Estado	18
2.2.4 Industrialização	19
2.2.5 Inflação	21
2.2.6 Política Fiscal	23
2.3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	24
3 A AGENDA NOVO DESENVOLVIMENTISTA	26
3.1 ESTABILIDADE MACROECONÔMICA	28
3.1.1 Inflação	28
3.1.2 Política Fiscal	31
3.1.3 Política Salarial	32
3.1.4 Taxa de câmbio	33
3.2 MODELO DE DESENVOLVIMENTO	35
4 O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO DA ESCOLA DE ECONOMIA DA UNICAMP	37
4.1 O PAPEL DO ESTADO	37
4.2 DISTRIBUIÇÃO DA RENDA	38
4.3 O MODELO DE CRESCIMENTO	39
4.4 POLÍTICA MONETÁRIA	42
4.5 POLÍTICA CAMBIAL	42
4.6 POLÍTICA FISCAL	43
4.7 INVESTIMENTOS	43

4.8 FATORES RESTRITIVOS.....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

1 INTRODUÇÃO

Embora o termo desenvolvimento econômico muitas vezes seja discutido como sinônimo de crescimento econômico e associado à análise de indicadores, a preocupação com esse tema já estava presente desde os primórdios da discussão econômica.

Para Smith (1776) a riqueza de uma nação, seu desenvolvimento estava relacionada com a capacidade de seus indivíduos na realização de seu próprio progresso material. Já para Ricardo (1817) o desenvolvimento de um país estava associado ao direcionamento dos recursos de produção de bens nos quais o país possuísse vantagem comparativa em relação aos países com os quais praticava comércio.

Até meados da década de 1950, vários estudos influenciados pela economia clássica consideravam que o crescimento econômico era uma variável que estava em função dos fatores de produção (recursos naturais, capital e trabalho) existentes em cada país ou região. (SOLOW 1956). Nesses estudos, o crescimento econômico sob o aspecto material, era considerado sinônimo de desenvolvimento econômico.

Na América Latina, após a publicação do estudo de Prebisch (1962) a respeito do desenvolvimento econômico, conceito que passou a ter grande relevância, nesse texto o autor refutava a teoria liberal que apoiava o livre comércio como alternativa de desenvolvimento entre nações com estágios de progresso técnico distintos. Também mostrava a relação centro-periferia existente na ordem econômica, a qual tornava os países periféricos dependentes dos países centrais.

No Brasil, após o *crash* da bolsa de valores em 1929, que acelerou o processo de declínio do modelo de economia agroexportadora, surgiam as primeiras articulações para a aplicação de políticas desenvolvimentistas, tais como o processo de substituição de importações e a participação ativa do governo na criação das indústrias de base. A adoção de tais políticas foi possível graças a um cenário internacional de grande disponibilidade de divisas para ser investida em economias subdesenvolvidas.

Assim, entre 1930 e 1980, o Brasil realizou um modelo de desenvolvimento conhecido como “modelo de substituição de importações”, que buscou industrializar o país em diversos setores. Tal processo foi comandado pelo Estado brasileiro, tendo apoio do capital privado nacional e internacional. Esse modelo começou a

entrar em crise ainda durante a década de 1970, com as crises do petróleo e o rompimento unilateral dos acordos do pós-guerra por parte dos EUA.

Sendo assim, as décadas de oitenta e noventa do século XX foram marcadas pela estagnação da economia brasileira, Bresser-Pereira (2004) denominou este período de “grande Crise”, ao longo dessas duas décadas a política econômica esteve orientada no Brasil, e também em grande parte dos países subdesenvolvidos da América Latina, pelos preceitos do chamado “Consenso de Washington”.

Esta influência ortodoxa liberal pregava como solução ao enfrentamento da crise uma política econômica baseada no tripé: liberalização comercial, desregulamentação financeira e privatização das empresas estatais. Essas medidas objetivavam minimizar o tamanho do Estado, facilitando o ajustamento fiscal e a atração de investimentos externos, promovendo a mobilidade de capitais.

A estratégia neoliberal defendia que passado o período de ajustes, as economias periféricas estariam prontas para um novo ciclo de crescimento. Também argumentava que o único entrave ao desenvolvimento dessas economias era o *gap* entre o *status quo* das mesmas e a estrutura econômica que elas teriam depois de concluídas suas reformas.

No Brasil, e em boa parte das economias periféricas, onde as medidas neoliberais foram adotadas, mostraram-se ineficientes na promoção do crescimento e estabilidade macroeconômica. Após mais de duas décadas de estagnação, tornou-se latente a necessidade da construção de um caminho alternativo, capaz de tornar reais as promessas não concretizadas pelas propostas neoliberais.

Nesse sentido, no início do século XXI ganha força, inicialmente nas academias, o debate sobre o projeto desenvolvimentista brasileiro, também denominado novo desenvolvimentismo. A discussão tem como ponto de partida as medidas de desenvolvimento nacionalista, que segundo Bresser-Pereira (2010), permearam as decisões econômicas em maior ou menor grau durante as décadas de trinta até setenta do século XX.

A principal característica dessa escola, e que contrapõe à escola de pensamento até então dominante, é o papel do Estado no processo de desenvolvimento no país. Para os neoliberais a participação do Estado deve ser mínima, pois o mercado tem a capacidade de se autorregular e assim promover o crescimento. Para os novos desenvolvimentistas, o Estado deve estar aliado ao

mercado, para que ambos sejam protagonistas no processo de desenvolvimento da nação.

A base teórica que fundamenta o desenvolvimentismo nos séculos XX e XXI não pode ser precisamente delimitada, é um conjunto de várias influências, reunidas no propósito de superação do subdesenvolvimento. De acordo com Costa (2012, p. 1) “O desenvolvimentismo não é uma corrente de pensamento derivada de algum grande pensador, Marx ou Keynes, Walrás ou Friedman. Ele constituiu uma ideologia mutante.”.

Segundo Mollo e Fonseca (2013, p.228) ao analisarem as raízes teóricas do desenvolvimentismo: “Sua peculiaridade reside justamente em ter recorrido a diferentes *approaches* e arcabouços teóricos com vistas a embasar políticas voltadas a superar o subdesenvolvimento”.

O estadista que primeiro imaginou o nacional-desenvolvimentismo na América Latina foi Getúlio Vargas... Por outro lado os notáveis economistas, sociólogos, cientistas políticos e filósofos que formularam essa estratégia nos anos de 1950 reuniram-se na Comissão econômica para América Latina e o Caribe (Cepal)... Os economistas latino-americanos, entre eles Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto e Ignácio Rangel, inspiraram-se na economia política clássica de Adam Smith e Karl Marx, na teoria macroeconômica de John Maynard Keynes e Michael Kaleki e nas novas ideias da escola de economia do desenvolvimentismo (da qual faziam parte) para constituir a escola estruturalista latino-americana. (BRESEER; PEREIRA, 2010).

Para Fonseca (2004, p. 2) o desenvolvimentismo pode ser caracterizado por possuir um “... ‘núcleo duro’ que o caracteriza em suas várias manifestações concretas, como a defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo.”.

Ainda que o ponto fundamental dessa teoria seja a coesão entre Estado e mercado para promoção do desenvolvimento, os caminhos e pontos de partida para a análise de indicadores e formulação de propostas não necessariamente são consenso entre esses teóricos. Por essa razão o presente trabalho busca identificar as formulações e proposições da discussão contemporânea do Novo Desenvolvimentismo do Brasil, compreendendo suas raízes, pontos de avanço em relação à teoria desenvolvimentista anterior, pontos de coesão e dissidência dos centros de pesquisa e produção acadêmica do tema.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Identificar as principais formulações e proposições do Desenvolvimentismo no contexto econômico e social brasileiro atual.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) descrever os elementos centrais do desenvolvimentismo contemporâneo;
- b) apresentar as proposições da agenda novo desenvolvimentista brasileira;
- c) sistematizar as principais contribuições e críticas da Escola de Economia da Unicamp.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As teorias econômicas caracterizam-se em sua maioria por validar-se através do falseamento de outra, por isso compreender o paradigma contemporâneo que mercado e o governo devem ser instituições fortes para que juntas promovam o desenvolvimento e uma nação é necessária que se faça uma revisão bibliográfica aprofundada das principais escolas de pensamento desenvolvimentista no Brasil, destacando seus principais pontos de convergência e divergência entre si.

Segundo Gil (2002, *apud* POPPER, 1935), o método hipotético dedutivo origina-se em um problema – cujo conhecimento atual não seja suficiente para resolvê-lo. Depois de definido o problema, são desenvolvidas conjecturas ou hipóteses e, segundo o método hipotético dedutivo, as hipóteses devem ser testadas inúmeras vezes com o objetivo de ser falseadas. Se mesmo depois de muitas tentativas a hipótese continuar válida, ela ainda assim não é tomada como verdade absoluta já que só poderá ser considerada verdadeira temporariamente, até que surjam novos fatos que possam falseá-la.

Segundo Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória “... têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.”. Buscando identificar as principais características do desenvolvimentismo contemporâneo brasileiro este trabalho utilizará como

ferramentas para cumprir seu objetivo a revisão bibliográfica e a pesquisa documental de fontes primárias e secundárias.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, contando com este que tem a função de apresentar de forma sintética o tema do estudo e os objetivos da pesquisa.

O segundo capítulo apresenta as principais características, divergências e convergências entre o “velho” e “o novo” desenvolvimentismo brasileiro. Ainda que o ponto de partida das duas abordagens seja um Estado mais ativo na promoção do desenvolvimento nacional, a forma como o governo deve influenciar e direcionar aspectos macro econômicos tais como inflação, poupança, investimento e industrialização, são alguns dos pontos de dissidência.

O terceiro capítulo contempla a apresentação das proposições da agenda novo desenvolvimentista. O debate sobre o papel do Estado, as alternativas de instrumentos de política econômica, a diminuição da vulnerabilidade externa, os novos caminhos para a indústria e o posicionamento no comércio internacional são alguns dos temas centrais dessa discussão.

O quarto capítulo discute as principais contribuições e críticas da escola de pensamento desenvolvimentista da Unicamp. Os teóricos dessa escola, também conhecidos como sociais desenvolvimentistas, são convergentes com as propostas de longo prazo, porém fazem críticas às proposições para o curto prazo dos novos desenvolvimentistas.

2 DESENVOLVIMENTISMO NO SÉCULO XX E XXI

2.1 A SEMENTE DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

Para estabelecer as diferenças e semelhanças nas proposições do desenvolvimentismo dos séculos XX e XXI é importante contextualizar historicamente alguns fatos que possibilitaram o marco inicial dessa corrente teórica. Alguns autores foram capazes de sintetizar esses pontos.

É certo que a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetable. Mas esquece-se, via de regra, que se baseia em uma premissa terminantemente negada pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio. (PREBISH, 1949).

E continua.

Daí o significado fundamental da industrialização para os países novos. Ela não é um fim em si mesma, mas o único meio que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas. (PREBISH, 1949).

Desde 1906, com a celebração do Convênio de Taubaté, o governo brasileiro buscava uma solução para o problema da superprodução e da consequente baixa nos preços do café, comprando o estoque excedente para manter os preços e as margens de lucro dos cafeicultores. O financiamento desta medida era obtido através empréstimos internacionais, o que acentuava a fragilidade do modelo agroexportador. Para corrigir esse desequilíbrio era necessário desvalorizar a moeda nacional, tendo como consequência direta a compressão do coeficiente de importações. (Furtado, 1977).

Após o crash da bolsa em 1929 e o recrudescimento do comércio e do crédito internacional, o Brasil começa a trilhar o caminho rumo à industrialização. Ainda

segundo Furtado, (2011 p. 277) “cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital”.

O modelo agroexportador já tinha mostrado suas fragilidades. Então começava a ganhar força o anseio por um projeto nacionalista de crescimento que fosse capaz de promover o desenvolvimento.

Todos os países, a começar pela Inglaterra, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento para realizar suas revoluções industriais e para continuar a se desenvolver. O uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi particularmente evidente entre países de desenvolvimento tardio como a Alemanha e Japão. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Nesse sentido, o pensamento desenvolvimentista tem sua origem no Brasil já no governo Vargas. Segundo Mollo e Fonseca (2013, p. 229) “o governo, à medida que passavam os anos, principalmente após o golpe que instituiu o Estado Novo, em 1937, aprofundava a intervenção governamental, o que lhe confere caráter desenvolvimentista e pró-industrialização.”.

2.2 O ANTIGO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

2.2.1 Contexto histórico

Quando analisamos de forma comparativa o projeto nacional desenvolvimentista (século XX) e o projeto novo-desenvolvimentista (século XXI) podemos observar como o contexto histórico em que ambos se inseriram influenciou não somente no aspecto analítico, mas também pragmático.

A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no ‘velho desenvolvimentismo’, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Do ponto de vista materialista, a condição estrutural da economia também é muito distinta nos dois períodos, uma vez que:

O desenvolvimentismo dos anos 1950 e o novo desenvolvimentismo diferem em função de duas variáveis intervenientes neste meio século: de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; do outro, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis. (BRESSER-PEREIRA, 2006).

2.2.2 Nacionalismo

Outro aspecto histórico importante na comparação das duas correntes teóricas é o sentimento nacionalista, presente no século XX, a partir da década de trinta, quando surgiram as primeiras políticas pró-desenvolvimentistas, caracteriza-se por um consenso que a classe trabalhadora, o empresariado e a burocracia deveriam formar um pacto para que o país estivesse coeso no cenário de competição internacional.

Essa estratégia foi chamada de ‘nacional desenvolvimentismo’. Este nome tinha a função de enfatizar que, em primeiro lugar, o objetivo básico da política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar o objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como principal instrumento de ação coletiva. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

As razões para o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista podem ser divididas em dois aspectos fundamentais, a saber: o econômico e o político.

No âmbito econômico, a primeira fase do nacional desenvolvimentismo (décadas de trinta até meados da década de cinquenta) a força motriz da economia concentrava-se no processo de substituição de exportações, financiada por poupança interna de acordo com Theuer e Bresser-Pereira (2012, p. 816) “No Brasil, após a crise financeira de 1929, o financiamento externo havia sido suspenso e entre os anos 1930 e 1960, coube à poupança interna financiar o crescimento”.

Na segunda fase (última metade da década de sessenta até a o final da década de setenta) a corrente nacionalista direcionou os esforços da indústria para a exportação de bens manufaturados. Nesse período o financiamento externo ganhou

destaque e deu início ao processo que levaria ao estrangulamento do modelo, ainda de acordo com Theuer e Bresser-Pereira (2012, p. 816) “Aceitar esses empréstimos foi um grave erro, já que os recursos antes financiaram o consumo do que o investimento e nos 1980 transformaram-se na grande crise da dívida externa.”.

No contexto político, o recrudescimento da guerra fria e a consequente ameaça comunista nas décadas de 1960 fizeram surgir inúmeros regimes ditatoriais América Latina, que culminaram no Brasil com o golpe de 1964. Ainda que do aspecto econômico os regimes ditatoriais no Brasil tenham mantido em boa parte sua orientação nacionalista, a supressão dos direitos civis fortaleceu a corrente antinacionalista que ganhou destaque entre os intelectuais da esquerda. A reação da esquerda ao novo cenário político fortaleceu a ideia do desenvolvimento associado, que auxiliou a enfraquecer a ideia de nação na região. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A conjunção dos fatores políticos e econômicos possibilitou que ao longo das décadas de oitenta e noventa a ortodoxia liberal fosse dominante na consecução de políticas econômicas no Brasil, assim como o avanço do conceito de globalização em todo o mundo esmoreceu o conceito de Estados-nação, fazendo com que o pacto entre sociedade, empresariado e burocracia estatal fosse completamente desfeito.

O retorno da discussão sobre desenvolvimentismo, no início do século XXI é uma resposta ao desempenho medíocre da política neoliberal em promover o crescimento, não necessariamente está apoiado em uma retomada do conceito de nacionalismo, ainda que alguns teóricos defendam que para o novo processo desenvolvimentista ser vitorioso é necessário fortalecer a consciência do Estado-Nação.

O desenvolvimento, hoje, depende de uma grande e informal aliança entre empresários do setor real, técnicos públicos e privados e trabalhadores – ou seja, dos detentores do capital e da capacidade empresarial, do conhecimento técnico e organizacional e da força de trabalho: os três elementos essenciais ao desenvolvimento. Uma nação só se constrói quando um acordo desse tipo existe. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

As diferenças do desenvolvimentismo nos séculos XX e XXI não se restringem a momentos históricos, uma vez que aspectos analíticos e pragmáticos

são desdobrados com diferentes abordagens. Entre os pontos chave das propostas teóricas em que há diferenças expressivas destacam-se: o papel do Estado, o tema da industrialização, o tratamento dado à inflação e os parâmetros de política fiscal.

2.2.3 O Papel do Estado

Ao confrontarmos as duas versões de desenvolvimentismo, veremos que um Estado forte e atuante tanto econômica quanto socialmente é o comum aos dois momentos. A desigualdade se estabelece na forma e no nível de intervenção.

Quando ainda na década de 1930 foram implantadas as primeiras ações desenvolvimentistas, o Brasil era classificado como um país de baixa renda, essencialmente agrário e que não possuía as bases de infraestrutura e industrial necessárias para mudar seu patamar de renda. Nesse cenário, o Estado precisava exercer o papel de investidor e realizador de muitas obras fundamentais para criar o alicerce do que se tornaria posteriormente o processo de substituição de importações da indústria brasileira.

Sob o nacional desenvolvimentismo, os países eram pobres e o Estado deveria desempenhar um papel de destaque na obtenção de poupança forçada, além de investir não apenas em setores monopolistas, mas também em setores caracterizados por grandes economias de escala e que exigiam, portanto, enormes somas de capital. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Esse papel mais centralizador ficou cristalizado como uma das principais características do Estado nacionalista brasileiro, também retratado por Sicsú, Paula e Mitchel (2007, p. 514-515) “O Estado, como planejador, sustentador financeiro dos grandes blocos de investimento e produtor direto de insumos básicos e infraestrutura...”.

Segundo a proposta novo desenvolvimentista, em um país considerado de renda média, como é o caso do Brasil atualmente, o caráter intervencionista do Estado deve ser mantido, porém sua atuação deve concentrar-se, principalmente, no aspecto regulador e reformista da economia, já que as empresas privadas contemporâneas são dotadas dos meios de fazer frente a uma grande parte dos investimentos.

A alternativa novo-desenvolvimentista defende a constituição de um Estado capaz de regular a economia, a qual deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado para o

financiamento da atividade produtiva, e não para a atividade especulativa. Para tanto, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma mais eficaz sua ação – para o que pode ser necessária uma reforma da gestão pública. (PAULA, 2006).

Se no nacional desenvolvimentismo o Estado era o principal investidor da indústria, no novo desenvolvimentismo sua orientação deve ser para incentivar a concorrência, tornando o setor industrial mais eficiente.

O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal que ‘O Estado não tem mais recursos’, por que ter ou não recursos depende da forma pela qual as finanças do Estado são administradas. Mas o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista razoável competição, o Estado não deve ser investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência. Mesmo depois de excluídos esses investimentos, sobram ainda muitos outros para o Estado financiar com poupança pública, não com endividamento. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Complementarmente, outra diferença fundamental do papel do Estado nos dois estágios desenvolvimentistas é que, se no primeiro, o Estado era forte e em muitos momentos desempenhou seu papel e atuou em áreas onde o mercado devia ser protagonista, no novo desenvolvimentismo o intervencionismo Estatal se mantém, porém atuando em conjunto com um mercado forte, plenamente capaz de desempenhar seu papel e apoiar o processo de desenvolvimento do país.

Um Estado forte pode regular a concorrência – o resultado deve ser a constituição de um mercado forte onde predomina a busca pela redução de custos e de preços, pela melhoria da qualidade dos serviços e produtos e onde, conseqüentemente, haverá um reduzido desemprego, já que os menores e/ou mais eficientes também poderão trabalhar, produzir, enfim, fazer parte do mercado. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

2.2.4 Industrialização

A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) e seus teóricos argumentavam que nos países com vocação exportadora de produtos primários, o único caminho que possibilitaria a superação da tendência à deterioração dos termos de troca, responsável pelo distanciamento entre a renda per capita de países centrais em relação aos países periféricos, passava pelo processo de industrialização capaz de promover a substituição de importações.

A estratégia desenvolvimentista dos anos 1950 na América Latina foi fortemente influenciada pelo chamado 'pensamento cepalino', desenvolvido a partir dos trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, que desenvolveu 'uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, industrializar, como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre eles e os países ricos, e de atingir independência política e econômica através de um crescimento econômico auto-sustentado'. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

As premissas de investimento estatal e políticas protecionistas de fomento à indústria infante podem ser classificadas como ambíguas, pois, da mesma forma que possibilitaram a instalação da indústria pesada no país, foram responsáveis pelas razões que determinaram o declínio do processo de substituição de importações. Para Bresser (2010, p. 45) "depois de meados dos anos 1960, porém, os governos deveriam ter começado a derrubar algumas de suas barreiras fiscais às importações e adotado um modelo exportador combinado com o desenvolvimento do mercado interno."

Complementando essa ideia, Sicsú, Paula e Michel (2007), defendem que o processo de substituição de importações no Brasil não foi acompanhado de desenvolvimento tecnológico, o que contribuiu para que o empresariado industrial brasileiro tomasse o protecionismo não como um meio, mas um fim em si mesmo.

Essa ideia ainda é reforçada pelo fato de que

Além da falta de uma política estatal mais efetiva e de longo prazo, que favorecesse a empresa privada nacional no processo de desenvolvimento industrial o 'protecionismo tarifário e sem tempo determinado para acabar' não estimulou a aprendizagem das empresas nacionais. (PAULA, 2006).

No novo desenvolvimentismo as ações de apoio à indústria, fundamentam-se na construção de uma macroeconomia que possibilite uma taxa de câmbio competitiva. Isto porque, se anteriormente a orientação industrial era de cunho protecionista, no novo desenvolvimentismo os esforços estão concentrados em tornar a indústria nacional mais competitiva no cenário internacional.

No momento, porém, em que afirmei e demonstrei teoricamente que a taxa de câmbio apresenta uma tendência cíclica à sobreapreciação, de forma que as empresas voltadas para a exportação não podem contar com o pressuposto de que ela permanecerá em relativo equilíbrio – precisam supor que ela estará geralmente sobreapreciada –, a taxa de câmbio se transforma em uma variável fundamental do desenvolvimento. Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico porque ela funciona como uma espécie de interruptor de luz que "liga" ou

“desliga” as empresas tecnológica e administrativamente competentes à demanda mundial. (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A incorporação de tecnologia e inovação, aspectos negligenciados na primeira etapa de industrialização brasileira, ganham papel de destaque nas proposições desenvolvimentistas atuais, pois possibilitariam avanços na produtividade industrial tornando o país mais competitivo no comércio internacional de bens de maior valor agregado. Isto porque, segundo Bielchowsky (2012, p. 744) “considerando-se a velocidade com que o progresso técnico evolui no mundo, torna-se vital a quase todas as atividades econômicas, a inovação cumprirá a função de permitir a redução de custos e o aumento da competitividade internacional”.

Assim como o processo de substituição de importações foi o norteador da política industrial na primeira etapa do desenvolvimentismo, o trinômio taxa de câmbio favorável, incorporação de tecnologia e inovação são os objetivos a serem perseguidos pela indústria atual.

Portanto, nos países latino-americanos, como o Brasil, é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, uma política abrangente deve ser adotada, incluindo o fortalecimento da base empresarial do país, a adoção de uma política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, o desenvolvimento de uma infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação), melhorias do nível de qualificação da mão-de-obra, etc. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

2.2.5 Inflação

A estabilidade macroeconômica é um dos pilares da proposta desenvolvimentista contemporânea. Sendo assim, a manutenção da inflação em patamares condizentes com o crescimento econômico e a defesa do poder de compra da classe trabalhadora é um dos pontos chave no programa novo desenvolvimentista.

É fato que este tema foi administrado de forma menos rígida pelos primeiros teóricos do desenvolvimento, além de um cenário internacional distinto que favorecia esta prática, eles apoiavam-se na teoria estrutural da inflação¹.

¹ Ver Sunkel, (1958 p. 573-587).

[...] o novo desenvolvimentismo é diferente do nacional desenvolvimentismo por que, enquanto este último era complacente com a inflação, o novo desenvolvimentismo não o é. O antigo desenvolvimentismo tinha bons motivos para ser relativamente complacente: a teoria estrutural da inflação afirmava que, em virtude das imperfeições, dos mercados internos, os países em desenvolvimento teriam de conviver com taxas moderadas de inflação. (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Ainda que administrado de forma mais complacente ao longo de todo o período que compreende o antigo desenvolvimentismo, a inflação acelerou de forma mais consistente principalmente nas duas últimas décadas do período, e ainda assim de forma muito menos acentuada se comparada às décadas de oitenta e noventa, quando a administração econômica do país já estava sob a égide do neoliberalismo.

Abaixo encontra-se a tabela 1 com a variação da taxa de inflação anual no período de 1945 até 2013.

Tabela 1: IGP-DI de 1945 até 2013

Data	IGP-DI (% a.a.)	Data	IGP-DI (% a.a.)	Data	IGP-DI (% a.a.)
1945	11,11	1968	25,49	1991	480,23
1946	22,22	1969	19,31	1992	1.157,83
1947	2,73	1970	19,26	1993	2.708,17
1948	7,96	1971	19,47	1994	1.093,89
1949	12,30	1972	15,72	1995	14,78
1950	12,41	1973	15,54	1996	9,34
1951	12,34	1974	34,55	1997	7,48
1952	12,72	1975	29,35	1998	1,70
1953	20,51	1976	46,26	1999	19,98
1954	25,86	1977	38,78	2000	9,81
1955	12,15	1978	40,81	2001	10,40
1956	24,55	1979	77,25	2002	26,41
1957	6,96	1980	110,24	2003	7,67
1958	24,39	1981	95,20	2004	12,14
1959	39,43	1982	99,72	2005	1,22
1960	30,47	1983	210,99	2006	3,79
1961	47,78	1984	223,81	2007	7,89
1962	51,60	1985	235,11	2008	9,10
1963	79,92	1986	65,03	2009	-1,43
1964	92,12	1987	415,83	2010	11,30
1965	34,24	1988	1.037,56	2011	5,00
1966	39,12	1989	1.782,89	2012	8,10
1967	25,01	1990	1.476,71	2013	5,52

Fonte: IPEA-DATA

Elaboração: própria

O índice do IGP-DI² foi escolhido por ser o índice de inflação com uma série temporal mais longa, possibilitando a avaliação da variação da inflação durante um

² Reflete a evolução dos preços captada pelo Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FGV) e Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC).

período maior, o IPCA³, que atualmente é utilizado como *proxy* da inflação possui séries temporais disponíveis somente a partir do ano de 1980.

2.2.6 Política Fiscal

A teoria Keynesiana, uma das bases teóricas da discussão do desenvolvimentismo, tanto contemporâneo quanto o do século XX, defendia que em momentos recessão, o Estado poderia utilizar como ferramenta anticíclica o incentivo a demanda agregada, ainda que para isso fosse necessário provocar déficits públicos.

Segundo Bresser-Pereira (2010), a utilização irresponsável desse preceito, principalmente ao longo das décadas de sessenta e setenta do século passado, foi a principal distorção sofrida pelo nacional desenvolvimentismo, o que fez com que esse período do desenvolvimentismo fosse identificado com o populismo econômico.

Os notáveis economistas que formularam a estratégia desenvolvimentista, como Furtado, Prebisch e Rangel, eram Keynesianos e consideravam a administração da demanda agregada uma ferramenta importante na promoção do desenvolvimento. Mas nunca defenderam o populismo dos déficits. Aqueles que vieram depois deles, porém, o fizeram. Quando Celso Furtado, diante da grave crise do início da década de 1960, propôs seu Plano Trienal (1963), esses propagandistas de segunda classe o acusaram de uma 'recaída ortodoxa'. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O controle do déficit público contribui para a estabilidade macroeconômica e possibilitou a condução de uma política econômica mais autônoma. Nesse sentido, o novo desenvolvimentista defende controle rigoroso dos déficits fiscais, pois, um Estado refém de credores, sejam eles estrangeiros ou nacionais, terá mais dificuldade em colocar em práticas políticas que contrariem os interesses particulares em favor dos interesses coletivos.

Para o Novo-desenvolvimentismo, os déficits fiscais devem ser evitados fundamentalmente porque enfraquecem a capacidade do Estado de conduzir de forma autônoma a política macroeconômica; ou seja, diminuem a sua capacidade de conduzir a política monetária e a política cambial de forma independente os interesses dos rentistas. Com efeito, um Estado endividado é um Estado que fica refém dos interesses do sistema financeiro, uma vez que aquele fica dependente do financiamento da dívida pública, a qual é intermediada pelos bancos. (OREIRO; BRESSER-PEREIRA, 2010).

³ Índice de Preços ao Consumidor Ampliado.

Sendo assim, a política fiscal é importante nas propostas desenvolvimentistas do século XX e XXI, porém com uma diferença fundamental, para os novos desenvolvimentistas, déficits públicos devem ser utilizados apenas em momentos de recessão.

2.3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O novo desenvolvimentismo caracteriza-se por um conjunto de ações promovidos por países de renda média, com objetivo de promover o crescimento econômico e desenvolvimento social.

O novo desenvolvimentismo... é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda *per capita* dos países desenvolvidos. (OREIRO, 2012).

Essa estratégia de “alcançamento” é baseada no tripé: Estado intervencionista e regulador, estabilidade macroeconômica e modelo de crescimento exportador de manufaturados, também conhecido como *export-led*.

O novo desenvolvimentismo manteve alguns dos aspectos presentes no nacional desenvolvimentismo, a saber: Estado intervencionista, superação do conceito de crescimento apoiado apenas modelo agroexportador, pois esses aspectos faziam sentido tanto no processo de desenvolvimento do Brasil do século XX quanto no século XXI.

As diferenças entre o antigo e o novo desenvolvimentismo, caracterizam-se, por serem pontos da antiga política nacional desenvolvimentista que precisavam ser atualizados para que fossem relevantes no cenário econômico e político contemporâneo.

O protecionismo, investimento estatal em grande escala em mercados não monopolistas, crescimento voltado para o mercado interno e financiado por déficits públicos eram estratégias que fizeram sentido no século XX, com a realidade material e internacional que era peculiar ao Brasil naquele momento.

O novo desenvolvimentismo e suas apostas na estabilidade econômica, concorrência e inserção internacional da indústria brasileira caracteriza-se por ser as

respostas contemporâneas para os desafios atuais da economia brasileira, que busca alternativas para promover de forma sustentada o crescimento econômico e o desenvolvimento social. As propostas que representam essa estratégia serão apresentadas no capítulo três desse trabalho.

3 A AGENDA NOVO DESENVOLVIMENTISTA

A hegemonia do pensamento ortodoxo neoliberal, presente na elaboração e condução de políticas econômicas no Brasil ao longo das décadas de oitenta, noventa e os primeiros anos do século XXI, não obteve sucesso em promover o crescimento econômico sustentável.

Em relação à estabilidade de preços, após uma década e meia de inflação descontrolada, em meados da década de noventa, com a implantação do Plano Real, a estabilidade de preços foi atingida, porém, as medidas econômicas adotadas para este fim, recrudesceram a vulnerabilidade externa dos pais.

A discussão sobre uma proposta alternativa de desenvolvimento, capaz de promover o crescimento econômico com redistribuição de renda e estabilidade macroeconômica ganhou força nos trabalhos dos teóricos do novo desenvolvimentismo.

O novo desenvolvimentismo é um 'terceiro discurso' entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional. É a alternativa à ortodoxia convencional que vem se desenvolvendo na América Latina desde o início dos anos 2000, com a participação de economistas keynesianos e economistas do desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O "terceiro discurso" manifesta-se claramente na proposta de atuação do Estado novo desenvolvimentista, baseado na construção da aliança entre um Estado e mercado fortes. Essa proposição contraria tanto a visão ortodoxa do Estado mínimo, onde o mercado é responsável pela alocação dos recursos, quanto à visão nacional desenvolvimentista do Estado-empresário.

Essa é a diferença fundamental entre os desenvolvimentismos e a ortodoxia neoliberal, em razão dos marcos teóricos distintos que balizam as duas estratégias: a estratégia ortodoxa responsabiliza o mercado pelo desenvolvimento, enquanto a desenvolvimentista vê o estado sempre necessário, embora propondo, regulamentando e intervindo de forma diferente conforme a conjuntura, as necessidades específicas e o projeto nacional desejado pelo país. (MOLLO; FONSECA, 2013).

Conforme Oreiro e Paula (2010), após a crise de 2008, O FMI (fundo monetário internacional) publicou dois artigos, um deles de autoria de Olivier Blanchard e outros, em que propõe a reformulação do arcabouço de política econômica, defendendo algumas alterações na política monetária, flexibilização de

metas de inflação, política fiscal anticíclica em períodos de crise, e no caso de economias de renda média, em especial, a adoção por parte dos bancos centrais da incorporação da estabilidade da taxa de câmbio em sua “função objetivo”.

Nesse sentido, o debate novo desenvolvimentista ganha força frente à então hegemônica corrente de pensamento neoliberal no Brasil. Muitas das sugestões de “ajuste” propostas por Oliver Blanchard, um ícone da ortodoxia mundial, fazem parte das propostas macroeconômicas do desenvolvimentismo brasileiro contemporâneo, preconizadas desde o início do século XXI.

Além da construção de um projeto econômico que possibilite a estabilidade macroeconômica apoiada em instituições fortes, a saber: o Estado e o mercado, outro pilar que sustenta o crescimento econômico para os novos desenvolvimentistas é o comércio exterior de bens de consumo manufaturados e intensivo em capital.

A competitividade do setor industrial contribui positivamente para o crescimento econômico, já que o comércio internacional de manufaturas é o que mais se expande no comércio mundial, e, ao mesmo tempo, o crescimento contribui para estimular a introdução de progresso técnico e, conseqüentemente, aprimorar a competitividade. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

A estabilidade econômica e o novo modelo propulsor de crescimento e desenvolvimento econômico, apoiado na pauta de exportações manufaturadas, são destaque na agenda e proposições de política pública novo desenvolvimentista.

O Estado novo-desenvolvimentista é uma forma de Estado adaptado ao capitalismo global, a um estágio do capitalismo onde a competição econômica entre as nações é fundamental. O papel do Estado, nesse caso, é criar oportunidades de investimento, investir ele mesmo quando necessário e regular os mercados, os financeiros em particular, para assegurar o crescimento com estabilidade de preços e a estabilidade financeira. (THEUER; BRESSER-PEREIRA, 2012).

As discussões sobre os caminhos para o desenvolvimentismo no Brasil extrapolaram a fronteira da teoria e se concretizaram em debates intensos sobre as ações de políticas macroeconômicas que devem ser prescritas com o objetivo de alcançar o crescimento econômico sustentado, que promova o desenvolvimento da economia brasileira e a redução das desigualdades sociais.

Temas como inflação, política fiscal, política salarial, taxa de câmbio, modelo exportador de crescimento, tecnologia e inovação fazem parte do escopo de discussão. Por isso, serão discutidos na sequência desse trabalho.

3.1 ESTABILIDADE MACROECONÔMICA

3.1.1 Inflação

Os novos desenvolvimentistas acreditam na estabilidade macroeconômica como um dos pilares da estratégia de desenvolvimento sustentado para economias de renda média, como a brasileira. Sendo assim, a manutenção das taxas de inflação em patamares baixos e estáveis é um dos objetivos a serem alcançados, e está presente em vários pontos da agenda de debates.

Um regime de política macroeconômica ideal para os países em desenvolvimento deve ser capaz de conciliar a obtenção de uma taxa de inflação relativamente baixa e estável (ainda que superior à dos países desenvolvidos) com uma taxa real de câmbio competitiva e relativamente estável ao longo do tempo, uma taxa real de juros significativamente inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público (como proporção do PIB) ciclicamente ajustado próximo de zero, e um crescimento robusto dos salários reais, aproximadamente a mesma taxa que o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho. (OREIRO, 2012).

Com a implantação do Plano Real, em 1994, o processo inflacionário no Brasil foi relativamente controlado. A âncora cambial foi utilizada como ferramenta de controle da inflação até 1999. A partir de então, foi substituída pelo RMI (regime de metas de inflação), utilizado como âncora nominal.

No início de 1999, quando a estratégia de financiamento do déficit externo crônico esgotou-se e o grau de confiança dos agentes econômicos na política econômica deixou de existir, não houve alternativa a não ser a mudança do regime monetário-cambial, substituição da banda cambial por uma taxa de câmbio flexível e implementação do sistema de metas de inflação, o que acabou determinando o fim do modelo de estabilização monetária até então adotado. (FILHO, SILVA; SCHATZMANN, 2011).

Os teóricos do novo desenvolvimentismo acreditam que a rigidez dos parâmetros que estabelecem o RMI é um dos fatores que acentua a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos.

O arranjo institucional do regime de metas inflacionárias tem as seguintes características: utiliza-se o índice de preços ao consumidor (IPCA) cheio, há uma meta central de inflação com um intervalo de tolerância, o prazo de convergência é de 12 meses do ano calendário e existem fortes indícios de que o Banco Central do Brasil (BCB) determine a meta da taxa Selic de acordo com alguma variante da regra de Taylor. Essa rigidez do regime de metas de inflação faz com que, em face de um choque de oferta desfavorável (por exemplo, uma desvalorização cambial produzida pela 'parada súbita' dos fluxos de capitais para o país), a autoridade monetária seja levada a 'sobre-reagir' ao choque por intermédio de elevações bastante significativas da taxa de juros. (OREIRO; PAULA, 2010).

Buscando um melhor ajustamento do modelo RMI à realidade da economia brasileira voltada para o desenvolvimento, esses teóricos defendem a flexibilização de alguns dos parâmetros do RMI, a saber:

No que se refere à flexibilização do regime de metas de inflação, deve-se adotar um novo arranjo institucional para o RMI brasileiro no qual: (i) a meta de inflação seja definida com base no *core inflation*, de forma a expurgar os efeitos de aumentos dos preços da energia e dos alimentos, que são mais suscetíveis a choques de oferta; (ii) o prazo de convergência para a meta de inflação seja estendido para 24 meses, de maneira a permitir um ajuste mais suave da taxa de juros nos casos em que pressões inflacionárias do lado da demanda agregada exijam um aumento dos juros; e (iii) adoção de 'cláusulas de escape' que permitam a autoridade monetária se desviar da meta inflacionária quando e se certas circunstâncias se fizerem presentes (como, por exemplo, uma queda muito acentuada do PIB devido a um choque de demanda). (OREIRO; PAULA, 2010).

Ainda de acordo com Oreiro e Paula (2010) a utilização do conceito de *core inflation*⁴, que exclui do cálculo da inflação a variação dos preços de energia e alimentos, possibilita que a política de juros, quando utilizada, seja mais efetiva no controle da inflação, conseguindo diferenciar a inflação provocada por demanda e a inflação provocada choques de oferta. Em relação à política de juros, o novo desenvolvimentismo acredita que ela não precisa ser necessariamente única opção de instrumento de controle da inflação.

No que se refere à política monetária, essa deve ser conduzida de forma discricionária, tendo como metas operacionais a obtenção de uma taxa de inflação estável em médio e longo prazos e uma taxa de crescimento sustentável para o produto real. Para a obtenção dessas metas operacionais, a autoridade monetária deverá utilizar não apenas a taxa básica de juros, como também instrumentos de natureza regulatória ou prudencial, como os depósitos compulsórios, os controles de capitais e os requerimentos de capital próprio sobre os ativos mantidos pelos bancos comerciais. (OREIRO, 2012).

⁴ Ver mais em Eckstein, 1981

Para conquistar a estabilidade econômica e controlar a inflação, o novo desenvolvimentismo defende que as instituições trabalhem de forma orquestrada, buscando medidas corretivas que não considerem apenas o curto prazo, mas que estejam comprometidas com o projeto de desenvolvimento do país.

Banco Central, associado ao Ministério da fazenda, não deve se limitar a um único mandato; deve ter um mandato triplo: controlar a inflação, manter a taxa de câmbio competitiva (compatível com o saldo em conta-corrente e a gradual transferência de mão de obra para os setores com maior conhecimento intensivo ou com alto valor agregado *per capita* – algo que a doença holandesa recorrentemente impede) e alcançar razoavelmente o pleno emprego. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Segundo Oreira e Paula (2010), além de flexibilizar os parâmetros do RMI, outras medidas devem ser adotadas de forma a compatibilizar a estabilidade dos preços e uma taxa de juros doméstica que apoie o plano de desenvolvimento do país, a saber:

- (i) Substituir o IGP-M5 pelo IPCA6 como indexador dos contratos com preços administrados;

Dessa forma, a pressão inflacionária sofrida por uma eventual desvalorização da taxa de câmbio sobre os preços administrados, seria minimizada⁷.

- (ii) Substituir títulos públicos pós-fixados por pré-fixados, através de uma operação voluntária de swap;

Com essa operação, seria possível alterar a composição da dívida pública, alongando seu prazo, aumentando o *efeito riqueza*⁸ e consequentemente a eficácia da política monetária no controle de demanda agregada.

⁵ O índice geral de preços - IGP é calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), sendo um índice ponderado que inclui o índice de preços por atacado – IPA – (60%), índice do preço ao consumidor – IPC – (30%) e índice nacional de custos da construção – INCC – (10%).

⁶ O índice nacional de preços ao consumidor – IPCA é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo um índice que tem objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimento.

⁷ Os contratos de bens e serviços administrados têm como indexador o IGP-M, um índice de preços que, por construção, acompanha de perto a evolução da taxa de câmbio. Sendo assim, se ocorre uma desvalorização da taxa de câmbio no ano t , os efeitos da mesma serão repassados para a taxa de inflação no ano $t+1$ por intermédio dos contratos de reajuste de preços.

- (iii) Reformar o sistema financeiro, eliminando a garantia legal de remuneração da caderneta de poupança, possibilitando que esse depósito possua uma remuneração flutuante.

A flexibilização das regras de remuneração da caderneta de poupança atuaria no sentido de eliminar o risco de migração em massa dos recursos investidos em títulos públicos para as cadernetas de poupança, eliminando assim o “piso” da remuneração dos títulos públicos.

3.1.2 Política Fiscal

Uma das proposições da agenda novo desenvolvimentista é um regime de política fiscal apoiado em superávit em conta corrente. O modelo de superávit primário, adotado pelo regime neoliberal, mostrou-se eficiente em reduzir a proporção de dívida/PIB brasileira. Esse modelo tem como premissas o aumento da carga tributária e redução do investimento público.

A crítica novo desenvolvimentista ao modelo de superávit primário baseia-se na restrição ao crescimento de longo prazo, causada pela queda do investimento público.

Em 1999 foi implantado um novo regime fiscal no Brasil baseado na geração de uma meta de superávit primário como proporção do PIB. Inicialmente a meta foi fixada em 3,75% do PIB, tendo sido aumentada para 4,25% do PIB em 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula. Essa política foi bem sucedida no sentido de produzir uma redução significativa da dívida líquida do setor público (DLSP) como proporção do PIB (que passou de 51,67% do PIB em 2003 para 37% do PIB em 2008), mas à custa do aumento continuado da carga tributária e da redução dos investimentos públicos em infra-estrutura. Isso decorre da ‘miopia’ do regime de metas de superávit primário, ou seja, da sua incapacidade de perceber os efeitos sobre o crescimento de longo-prazo de um aumento dos gastos de investimento do setor público. (OREIRO; PAULA, 2010).

O modelo de superávit em conta corrente diferencia-se do modelo de superávit primário por incluir nos gastos correntes do governo o pagamento dos juros da dívida, e excluir do cálculo os investimentos públicos em infraestrutura.

⁸ Efeito riqueza são as perdas de capital resultantes da aquisição de títulos pré-fixados, em um cenário de aumento da taxa de juros básica de uma determinada economia, quando esta supera a taxa pré-fixada na aquisição do título.

Voltando nossa atenção agora para o novo regime de política fiscal, a 'poupança em conta corrente do governo' é definida como a diferença entre a receita do governo em todos os níveis (inclui a participação dos lucros das empresas estatais) e os gastos correntes do governo, excluindo-se os gastos de investimento do setor público (inclusive empresas estatais), mas considerando nesse saldo o pagamento dos juros sobre a dívida bruta do setor público. (SILVA; PIRES, 2006).

Esse modelo busca corrigir uma das principais distorções, segundo os novos desenvolvimentistas, do modelo de superávit primário: a queda dos investimentos públicos e a consequente deterioração da infraestrutura no Brasil, que compromete o crescimento de longo prazo.

O novo desenvolvimentismo faz uma abordagem keynesiana substancialmente diferente: o ajuste fiscal não deve ter como parâmetro o superávit primário (uma medida que esconde o pagamento de juros), mas o déficit orçamentário. Deve ter como objetivo uma poupança pública positiva, capaz de financiar investimentos públicos necessários sem necessariamente incorrer em déficit público e endividamento público. (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Com a implantação do modelo de superávit em conta corrente o novo desenvolvimentismo propõe uma política econômica capaz de garantir a estabilidade macroeconômica e controle fiscal. Segundo Bresser-Pereira (2010, p.58) "o novo desenvolvimentismo é altamente crítico dessa perspectiva e deseja o controle não apenas sobre as contas públicas do Estado (déficit público), mas também sobre as contas totais da nação (conta corrente).".

3.1.3 Política Salarial

Para os novos desenvolvimentistas, a participação dos salários na renda é um dos aspectos determinantes do modelo de desenvolvimento econômico de um país. Segundo Theuer e Bresser (2012, p. 820) "o desenvolvimento é equilibrado quando PIB e exportações, salários e lucros crescem aproximadamente à mesma taxa."

Segundo Oreiro (2012), em um modelo de crescimento econômico sustentável a taxa de crescimento do salário deve acompanhar a variação do crescimento da produtividade do trabalho. Se por alguma razão os salários crescem menos que a produtividade do trabalho, há um deslocamento da renda em favor dos empresários, o que compromete o crescimento pela via do arrefecimento da demanda interna.

Caso os salários cresçam acima da produtividade do trabalho, há um deslocamento da renda em favor dos trabalhadores, o que pode ocasionar pressões inflacionárias e desinteresse em investimentos futuros por parte dos empresários, em função de taxas de lucro menores, o que também compromete o crescimento no longo prazo.

Por essa razão o novo desenvolvimentismo propõe uma flexibilização da legislação trabalhista que possibilite alinhar o reajuste dos salários de forma compatível com o crescimento da produtividade do trabalho.

Uma forma de compatibilizar os objetivos aqui expostos é adotar, por intermédio da legislação trabalhista, uma regra ou norma de reajuste do salário nominal na qual a taxa de variação dos salários nominais seja igual à meta de inflação definida pela autoridade monetária acrescida da taxa tendencial de crescimento da produtividade do trabalho. (Herr; Kasandziska, 2011).

Sendo assim, o novo desenvolvimentismo acredita que para manter a estabilidade dos preços e proporcionar um crescimento sustentado da produção é necessário que os salários cresçam acompanhando a taxa da produtividade do trabalho. Acreditam que mantendo a estabilidade funcional da renda, possibilitarão o crescimento sustentado e robusto dos salários no longo prazo.

Como a existência desse regime é compatível com a estabilidade da distribuição funcional da renda, segue-se que a adoção desse regime de crescimento não inviabiliza a adoção de uma política salarial na qual o crescimento do salário real esteja atrelado ao crescimento da produtividade do trabalho. (OREIRO, 2012).

3.1.4 Taxa de câmbio

Na agenda novo desenvolvimentista o enfrentamento da situação conhecida como “Doença Holandesa”⁹ é um dos aspectos importantes nas proposições que visam minimizar a vulnerabilidade externa do país.

Para enfrentar essa tendência de sobre apreciação do câmbio das economias exportadoras de *comodities*, em função das rendas ricardianas¹⁰, os novos

⁹ A doença holandesa é problema antigo, inerente a economias monetárias onde existam rendas ricardianas originadas de *commodities* exportadas, mas recebeu esse nome porque foi identificada na Holanda, nos anos 1960, quando seus economistas verificaram que a descoberta de gás natural e sua exportação estavam apreciando a taxa de câmbio e ameaçavam destruir toda a sua indústria.

¹⁰ Rendas obtidas da exploração do uso da terra.

desenvolvimentistas defendem a criação de um fundo, com recursos capazes de atuar sobre a taxa de câmbio, a fim que exista convergência entre a taxa de câmbio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

A forma correta de neutralizar a doença holandesa é estabelecer de forma negociada um imposto variável sobre as exportações desses bens que mantenha a produção igualmente lucrativa (os produtores, portanto, nada perdem, porque o imposto é compensado pela depreciação). Esse imposto, que deve variar com a variação do preço internacional do bem, deve ter o valor necessário para deslocar a curva de oferta do bem do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial. Os recursos do imposto devem ser utilizados para constituir um fundo soberano. (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A necessidade de criação de um fundo capaz de estabilizar a taxa de câmbio em patamares que estimulem a exportação de bens manufaturados está presente em quase todas as proposições novo desenvolvimentista, porém, a origem sugerida para a composição dos recursos necessários para criação do fundo não é consenso. Alguns teóricos defendem que o fundo deve ser financiando com recursos do Tesouro Nacional, através da emissão de títulos da dívida pública.

Para garantir a manutenção da taxa real efetiva de câmbio num patamar competitivo a médio e longo-prazo, propomos a criação de um *Fundo de Estabilização Cambial*, com recursos fornecidos pelo Tesouro Nacional na forma de títulos da dívida pública, com um aporte inicial de capital de R\$ 300 bilhões (aproximadamente US\$ 180 bilhões, a taxa de câmbio de setembro de 2009). (OREIRO; PAULA, 2010).

Outro aspecto importante da análise novo desenvolvimentista sobre a taxa de câmbio e seus impactos na economia é a distinção entre taxa de câmbio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

Entendem-se aqui por equilíbrio corrente a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a taxa de câmbio do país, e por equilíbrio industrial, a taxa de câmbio que viabiliza economicamente empresas de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Segundo os novos desenvolvimentistas, a entrada massiva de capitais estrangeiros em uma determinada economia, principalmente quando associada à questão da doença holandesa, reforça a tendência da taxa de câmbio nesse país a estar sobre apreciada.

Sendo assim, instrumentos que regulamentem a entrada de capitais estrangeiros na economia doméstica são necessários para minimizar essa tendência sobre o câmbio.

A política cambial deverá ser executada pela autoridade monetária com base na utilização de instrumentos de natureza regulatória, entre os quais se destacam os controles de capitais. Esses controles podem se dar na forma de taxação sobre a entrada de capitais externos ou ainda na forma de restrições de caráter administrativo ao ingresso de tipos específicos de capitais externos. (OREIRO, 2012).

A criação de um fundo que possibilite o controle da taxa de câmbio em patamares compatíveis com a taxa equilíbrio industrial, associada à criação de controles de entrada e capitais estrangeiros, é parte importante de uma política de estabilidade econômica que possibilitará o crescimento econômico robusto e sustentável, defendida pelos novos desenvolvimentistas.

Com efeito, a grande contribuição da política monetária para a obtenção de uma taxa de câmbio estável e competitiva em médio e longo prazos consiste na obtenção simultânea dos objetivos de estabilidade da taxa de inflação e suavização das flutuações da taxa de crescimento em torno da meta de crescimento de longo prazo por intermédio de uma taxa de juros nominal relativamente baixa na comparação internacional. (OREIRO, 2012).

3.2 MODELO DE DESENVOLVIMENTO

O modelo de crescimento de um país pode ser definido utilizando como base para a decisão o comportamento da taxa de crescimento econômico do mesmo. Segundo Theur e Bresser-Pereira (2012, p. 821) “assim, se a taxa de crescimento for considerada satisfatória, o desenvolvimento não deve ser nem *wage-led*¹¹ nem *profit-led*¹² ou *export-led*, mas equilibrado.”.

Considerando o atual estágio da economia brasileira, o novo desenvolvimentismo acredita que o modelo de crescimento apoiado na exportação de produtos manufaturados, conhecido com *export-led*¹³, seja o mais adequado diante das necessidades econômicas do país. Segundo Oreiro (2012, p.32) “daqui

¹¹ Caracterizado pela industrialização substitutiva das importações, nesse cenário o coeficiente de importações tem tendência de queda e os salários tendência de alta, superando a taxa de crescimento dos lucros.

¹² Nesse modelo, importações e exportações aumentam e a taxa de lucro aumenta acima da taxa de crescimento dos salários.

¹³ Caracterizado por um modelo de crescimento voltado para exportação de manufaturas

se segue que para o caso de economias em desenvolvimento que não dispõem de moeda conversível, o único regime de crescimento que é sustentável no longo prazo é o *export-led*".

Para sustentar esse modelo de crescimento econômico, além de uma política cambial ativa, é importante desenvolver mecanismos que promovam um incremento tecnológico na produção industrial, garantido assim, maior competitividade industrial.

A longo prazo, uma combinação entre uma taxa de câmbio mais competitiva com políticas industriais voltadas para exportação poderia estimular o desenvolvimento de uma economia com maior conteúdo tecnológico, promovendo a criação de empregos com mais alta remuneração, o que evidentemente irá requerer uma maior qualificação da mão-de-obra. (Oreiro.; Paula, 2010).

Nesse sentido, o novo desenvolvimentista apoia a promoção de projetos que possibilitem tornar o desenvolvimento tecnológico um dos propulsores de desenvolvimento econômico do país.

Se o esforço científico e tecnológico brasileiro tiver, no futuro, a intensidade desejada, mais à frente a inovação poderá tornar-se um motor do desenvolvimento em si mesma e uma evidência de maturidade e autonomia para crescer da economia brasileira. Desde já, cabe um estudo sistemático quanto aos "nichos" de progresso técnico sobre os quais a política tecnológica do país deveria debruçar-se de maneira a orientar as apostas brasileiras. (BIELSCHOVSKY, 2012).

Essa estratégia de alcance baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia. (OREIRO, 2012).

E para acelerar o processo de incorporação tecnológica, o novo desenvolvimentismo defende a necessidade de políticas de ampliação do ensino e da qualificação do trabalhador.

Estado atuante para enfrentar a vulnerabilidade externa, para facilitar a transferência de tecnologia e sua absorção pelo aparelho produtivo, através de um sistema nacional de inovação, e para auxiliar na qualificação dos trabalhadores e nas transformações produtivas. (MOLLO; FONSECA, 2013).

4 O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO DA ESCOLA DE ECONOMIA DA UNICAMP

A Escola de Economia da Unicamp possui uma longa tradição de contribuição para o desenvolvimentismo brasileiro. Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Beluzzo foram alguns dos mais renomados professores desse centro.

A principal característica desta escola na atual abordagem sobre o desenvolvimentismo brasileiro fundamenta-se no papel central do aspecto social como fator dinamizador da economia.

Sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimentismo, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer a direção e a intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo. (Carneiro, 2012).

A escolha do desenvolvimento social como eixo dinamizador da economia tem implicações nas políticas econômicas prescritas, muitas delas, inclusive, críticas àquelas prescritas pelos teóricos do novo desenvolvimentismo.

Entre as principais diferenças entre as duas teorias estão o modelo de crescimento, o papel do Estado na distribuição de renda e do investimento e as implicações de política monetária e fiscal. Essas principais críticas da Escola de Campinas aos trabalhos dos teóricos do Novo Desenvolvimentismo serão tratadas na sequência desse trabalho.

4.1 O PAPEL DO ESTADO

O novo desenvolvimentismo defende um Estado e mercados fortes, para consolidação de um projeto de desenvolvimento brasileiro. Já o social desenvolvimentismo retoma a tradição nacional desenvolvimentista de colocar o Estado como principal articulador do desenvolvimento. Segundo Carneiro (2012, p. 776) “seu requisito mais geral é o primado do papel do Estado como ação política consciente em prol do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado”.

Nesse sentido, para sustentar uma estratégia de crescimento voltado para o mercado interno o Estado precisa garantir uma melhor distribuição de renda, para que o consumo interno seja capaz de garantir o desenvolvimento.

Outro aspecto importante da condução de política econômica do Estado social desenvolvimentista é a garantia do investimento público, seja no aspecto produtivo seja no aspecto social.

4.2 DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

A distribuição de renda tem papel fundamental na consolidação do modelo de crescimento proposto pelo social desenvolvimentismo. Em um país como o Brasil, caracterizado por sua concentração de renda secular, cabe ao Estado promover políticas que combatam a lógica da concentração e promovam a distribuição mais igualitária da renda.

No Brasil essas políticas têm sido aplicadas através de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, políticas de reajustes reais do salário mínimo e incentivo à criação de empregos formais.

Analiticamente, pode-se postular que o papel dinâmico do consumo de massa para funcionar a contento compreenderia: melhorias autônomas na distribuição funcional e pessoal da renda, por meio da regulação do mercado de trabalho, da política tributária e políticas sociais, que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda, e por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio de acesso facilitado e ampliado do crédito. (Carneiro, 2012).

O novo desenvolvimentismo defende que os salários devem crescer a uma taxa igual a da produtividade do trabalho. Para isso, propõe reformas nas leis trabalhistas que permitam essa equidade, tendo em vista que esse ponto constitui uma das bases para o crescimento do investimento autônomo.

O Social Desenvolvimentismo, ao contrário, acredita que os salários devem crescer a uma taxa maior do que a produtividade. Sendo assim, uma massa de salários maior promoveria o crescimento apoiado no consumo de massa. De acordo com Carneiro (2012, p. 774):

A rigor, essa estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas permanentes, que acarretassem a melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, ou seja, os rendimentos do trabalho teriam que aumentar mais rapidamente do que a produtividade.

4.3 O MODELO DE CRESCIMENTO

Ao contrário do novo desenvolvimentismo que defende o modelo de crescimento direcionado para a exportação de bens manufaturados, o social desenvolvimentista acredita no modelo de crescimento apoiado no mercado interno e no consumo de massas. A escolha por esse modelo de crescimento está apoiada no grande potencial do mercado interno, devido à sua extensão.

O modelo de produção e consumo de massa representa extraordinária oportunidade para o Brasil, devido ao potencial de rendimentos de escala proporcionados pelas dimensões de seu mercado interno e ao fato de que os bens de consumo de massa são produzidos por estruturas produtivas e empresariais modernas, afeitas ao progresso técnico e ao aumento de produtividade. (BIELSCHOWSKY, 2012).

Para os sociais desenvolvimentistas a escolha por esse modelo possibilita um círculo virtuoso, onde o aumento do consumo em massa estimula o investimento e o investimento possibilita o aumento da produtividade.

Sob o ponto de vista meramente teórico, é possível afirmar que o modelo de produção e consumo de massa opera de acordo com o estabelecimento do seguinte círculo virtuoso: i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduzem em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos. (BIELSCHOWSKY, 2012).

Para que a estratégia de consumo em massa seja responsável pelo aumento do investimento e da renda é necessário que sejam feitos encadeamentos produtivos de forma que a demanda interna seja atendida com produção nacional.

Não está em questão a continuidade do investimento induzido pela demanda doméstica – mais particularmente pelo consumo. Seu dinamismo, para além da taxa de crescimento do consumo, também está vinculado à capacidade de resposta da indústria de equipamentos instalada no Brasil, em especial a de bens de capital seriados. Como já foi apontado, uma parcela crescente da oferta deste segmento tem sido atendida por importações, o que deixa vaziar para o exterior parte significativa do efeito acelerador. A modificação de tal padrão exige, de um lado, a modificação dos preços relativos (taxa de câmbio) e, de outro, uma política industrial direcionada ao adensamento das cadeias produtivas. (Carneiro, 2011).

Ao contrário do novo desenvolvimentismo, que coloca a industrialização e as exportações dos produtos industrializados como o principal indutor da economia brasileira, o social desenvolvimentismo acredita que as possibilidades econômicas do país não se limitam a indústria, ao contrário, o país deve desenvolver ainda mais sua capacidade agrícola e do setor de serviços, empregando a este último o mesmo nível de tecnologia que já é utilizado atualmente na agricultura.

O Social-Desenvolvimentismo argumenta que a diversidade setorial da economia brasileira só encontra paralelo, entre as economias emergentes na China e na Índia. Então o Brasil não se restringe à indústria. Deve acentuar a sua condição de potência agrícola, candidatar-se a posição de peso no conjunto interrelacionado de atividades industriais e dos serviços, com nível de satisfação tecnológica em que a própria agricultura vem sendo praticada no País. (COSTA, 2012).

Em relação aos propulsores do desenvolvimento do país, o social desenvolvimentismo defende que as políticas econômicas devem utilizar para promover o desenvolvimento três aspectos presentes na estrutura econômica do país: o consumo de massa (devido ao grande mercado interno ainda sub atendido), o uso dos recursos naturais abundantes (tanto na agricultura como no extrativismo mineral), e os investimentos em infraestrutura (tão necessários após os mais de vinte anos de domínio neoliberal da economia brasileira e o consequente sacrifício causado a infraestrutura do país).

Analogamente, no caso da economia brasileira atual, estão presentes as três mencionadas engrenagens de demanda efetiva – consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. Bem aproveitadas no que se refere à incentivos ao investimento e bem turbinadas, converter-se-ão em “motores do investimento” com duração e impacto de longo prazo. (BIELSCHOWSKY, 2012).

A utilização dos recursos naturais como um motor propulsor do desenvolvimento é mais um dos pontos de antagonismo entre o social desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo.

No novo desenvolvimentismo a utilização dos recursos naturais como motor do desenvolvimento, em países como o Brasil, com abundância desses recursos, provoca o efeito de apreciação do câmbio, conhecido como Doença Holandesa. Essa apreciação do câmbio seria responsável pela falta de dinamismo da indústria

no cenário internacional e, sendo assim, quando não devidamente combatida tornar-se-ia um fator de restrição ao crescimento da economia.

Para o social desenvolvimentismo os recursos naturais devem ser utilizados de forma a criar uma cadeia produtiva que possibilite beneficiar essa matéria-prima, gerando assim maior valor agregado nas exportações e um encadeamento industrial no setor.

Para que os ganhos potenciais gerados pela crescente demanda mundial pelas matérias-primas brasileiras sejam aproveitados, é necessário produzir no país parte considerável das máquinas, sementes e demais insumos agrícolas e que aqui se adicione valor em toda a cadeia alimentar. O raciocínio para os demais recursos naturais é semelhante: é necessário que aqui se produzam boa parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica para petróleo e produção de etanol; que o mesmo seja feito para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo a ciência, tecnologia e inovação correspondentes à biodiversidade do território brasileiro substancialmente produtos da inteligência nacional, e o turismo explorado de maneira adequada. (BIELSCHOWSKY, 2012).

Os investimentos em infraestrutura também são considerados propulsores do desenvolvimento, além de envolverem um volume considerado de recursos que se transformam em empregos, que geram renda e que ajudam a dar continuidade ao ciclo de expansão movido pelo consumo, também produzem externalidades, sejam tecnológicas sejam de incentivo ao investimento privado.

O estímulo ao desenvolvimento econômico derivado da realização dos investimentos em infraestrutura não se encerra, porém, com a mera provisão dos serviços que a infraestrutura presta. Potencialmente, ao menos, vai muito além, estendendo-se pela economia como um todo por meio dos efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores da economia. (BIELSCHOWSKY, 2012).

Sendo assim, o modelo de desenvolvimento proposto pela Escola da Unicamp surge como uma alternativa às discussões dos teóricos do novo desenvolvimentismo, que colocam a taxa de câmbio e as exportações de bens manufaturados como elemento dinamizador da economia. Embora no novo desenvolvimentismo o aspecto da distribuição de renda seja abordado, ele torna-se secundário na estrutura de análise.

4.4 POLÍTICA MONETÁRIA

As prescrições de política monetária feitas pelos novos desenvolvimentistas são compartilhadas pelos sociais desenvolvimentistas, quase sem críticas e acréscimos. Ambos defendem a proposta de flexibilização do sistema de metas de inflação como um meio para diminuir a taxa de juros, sendo que o processo de indexação financeira e de preços também é critica por ambas os grupos teóricos.

O diagnóstico e as propostas relativos às política monetária e cambial, respectivamente metas de inflação e câmbio flutuante parecem corretas. No caso da primeira, destaca-se seu caráter excessivamente rígido responsável por manter a taxa de juros muito elevada, o que estaria com certeza associado a inflexibilidade operacional do BC, também o fato de não distinguir de maneira apropriada os choques de oferta. Na discussão dos fatores adicionais responsáveis pela indexação financeira eliminaria um canal relevante da política monetária, o efeito riqueza, parece correta. Já a tese de que a indexação de parcela significativa dos índices de preços pela inflação passada exigiria mais esforços dos juros, só seria verdadeira se e quando o canal principal, o do câmbio, não estivesse operando. (CARNEIRO, 2012).

4.5 POLÍTICA CAMBIAL

Em relação à política cambial, o social desenvolvimentismo defende o regime de câmbio flutuante, assim como no novo desenvolvimentismo. Porém, enquanto no novo desenvolvimentismo o centro dinamizador da economia é a taxa de câmbio, que deve ser depreciada para promover a exportação de bens manufaturados, no social desenvolvimentismo o câmbio deixa de ter papel central na promoção do desenvolvimento.

O social desenvolvimentismo acredita que a taxa de câmbio é um fator importante na composição dos preços da economia, por isso, deve ser de alguma forma administrado. Porém, não aderem à política de desvalorização como forma de promover a indústria nacional. No projeto social desenvolvimentista este tema tem direcionamento para o mercado interno.

No que tange à política cambial, a associação do patamar da taxa de câmbio com abertura da conta capital – esquecem-se de acrescentar, do diferencial de juros e também da volatilidade – parece basicamente correta. A discriminação dos setores *tradeables* é uma consequência importante da apreciação, embora aqui as afirmações precisem ser matizadas. Em primeiro lugar, por que taxas mais desvalorizadas aumentariam o dinamismo dos comercializáveis, mas tirariam dos demais que tem peso elevado no Brasil. Por sua vez, afirmar que os primeiros apresentam

retornos crescentes de escala e os segundos não, é algo que necessita de uma comprovação. Por último, usar recursos fiscais para comprar divisas excedentes e administrar a taxa de câmbio teria como requisito taxas de juros mais baixas para não constrangeras demais dimensões da política fiscal. (CARNEIRO, 2012).

4.6 POLÍTICA FISCAL

Na política fiscal novamente existem algumas convergências entre o social e o novo desenvolvimentismo. Ambas correntes teóricas combatem o problema dos déficits públicos permanentes e defendem o equilíbrio fiscal. Essa posição fica clara, pois segundo Carneiro (2012, p. 772) “sugere-se, ainda, aliás, correntemente, que os déficits públicos permanentes como estímulo a demanda deveriam ser evitados. O equilíbrio fiscal deveria ser perseguido, e da mesma maneira, uma dívida pública pequena e de longo prazo.”.

Porém, devido à defesa dos investimentos produtivos e sociais ocuparem espaço importante no projeto de crescimento social desenvolvimentista, acredita-se ser pouco realista a proposta fiscal novo desenvolvimentista de ter superávit em conta corrente que consiste em as receitas serem superiores aos gastos do governo, incluindo o serviço da dívida. Para adotar esse modelo seria necessário sacrificar os programas de redistribuição de renda, pois essas despesas são classificadas como gastos correntes do governo.

A proposta dos autores faz diferença muito marcada entre o gasto corrente e o investimento, porquanto, este último teria a importância maior para a sustentação do crescimento via estímulo e complementariedade com o investimento privado. Em contrapartida, esquecem-se de dar ênfase necessária ao gasto corrente e às transferências e seu papel crucial na redistribuição de renda e, portanto, à aceleração do crescimento via ampliação do multiplicador. (CARNEIRO, 2012).

4.7 INVESTIMENTOS

O social desenvolvimentismo critica a visão novo desenvolvimentista que defende a existência de uma interdependência entre demanda agregada e a oferta agregada. Para esses teóricos as decisões de investimento autônomo em longo prazo estão relacionadas a uma série de decisões de política econômica de curto prazo, que muitas vezes contrariam as expectativas negativas do mercado.

A importância do investimento na ótica social desenvolvimentista se dá não apenas pelo fomento ao desenvolvimento privado, mas principalmente pelo caráter indutor de crescimento, principalmente das inversões feitas em infraestrutura. Assim, de acordo com Costa (2012) devido aos efeitos de encadeamento para frente e para trás, existem cinco categorias de investimentos que são necessários para sustentar o projeto de desenvolvimento social. São elas: (i) servindústria: educação e saúde; PNBL (Plano Nacional de Banda Larga); trem-bala; ferrovia transnordestina; transposição do Rio São Francisco; (ii) Construção: mobilidade urbana; urbanização de favelas; saneamento básico; financiamento para moradia popular; (iii) extrativista: mineração; petrosal (iv) Agroindústria: complexo da soja; inclusive biodiesel; complexo sucro-alcooleiro (etanol); complexo das carnes; (v) Indústria de Transformação: encadeada aos setores destacados, seja pelo fornecimento de insumos, seja pelo atendimento da demanda por seus produtos finais.

Também o aspecto do financiamento do investimento é abordado no social desenvolvimentismo. Segundo esse grupo teórico cabe ao Estado o investimento na infraestrutura social e no caso da infraestrutura produtiva o Estado pode atuar em conjunto com o mercado, facilitando o acesso deste às linhas de crédito de mais longo prazo.

Com relação a este eixo de dinamização do investimento autônomo, convém separar infraestrutura econômica da social, e na primeira, aquela que é rentável do ponto de vista empresarial da que não é. No que tange à primeira, sua ampliação pode ser feita por investimentos privados com apoio do Estado na redução do risco e o provimento de financiamento de longo prazo. No que tange a segunda, sua expansão dependerá exclusivamente do aumento do investimento público, ou seja, recursos fiscais. (CARNEIRO, 2012).

4.8 FATORES RESTRITIVOS

O social desenvolvimentismo também aponta os possíveis pontos de estrangulamento de sua proposta econômica. O modelo de desenvolvimento apoiado em crescimento do mercado interno tende a desacelerar seu processo de crescimento à medida que as diferenças na distribuição de renda vão sendo mitigadas. Para superar este fator restritivo será necessário fortalecer outros eixos dinâmicos, como por exemplo, o investimento em infraestrutura.

Há claramente uma demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil e sua ampliação irá constituir-se em elemento autônomo adicional ao crescimento em razão das indivisibilidades deste setor – como, aliás, ocorreu em momentos de aceleração do crescimento durante o nacional-desenvolvimentismo. (CARNEIRO, 2012).

Outro fator potencialmente restritivo a proposta de desenvolvimento social é um possível desequilíbrio no balanço de pagamentos causado pelo alto índice de importações frente a um baixo coeficiente de exportações.

Nesse sentido os sociais desenvolvimentistas defendem que como consequência do aumento do consumo haverá um aumento do investimento que possibilitará o adensamento das cadeias. Com isso, a indústria ganhará competitividade no cenário internacional e poderá capturar as divisas necessárias para manter o equilíbrio da conta corrente e do balanço de pagamentos.

Segue-se que o adensamento das cadeias produtivas com aumento das exportações líquidas é um pressuposto necessário a expansão do setor, compatível com um relativo equilíbrio em Conta-Corrente e Balanço de Pagamentos. A restrição externa também pode ser atenuada pela expansão do setor intensivo em recursos naturais e suas cadeias produtivas, tradicionalmente superavitários do ponto de vista de divisas e, no caso brasileiro muito competitivo. (CARNEIRO, 2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Analisando a história recente do Brasil, fica claro que nos períodos em que o Estado esteve no comando do processo de desenvolvimento país, o mesmo foi capaz de promover de forma muito mais eficiente o crescimento econômico e social.

O período em que a economia foi dirigida sob a orientação neoliberal, nas décadas de oitenta e noventa do século XX, mostrou-se incapaz de promover crescimento econômico e acentuou a piora dos indicadores sociais. Embora tenha obtido sucesso na tarefa de estabilizar os preços, as práticas neoliberalistas alcançaram à custa da ampliação da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

O Estado mais atuante está retratado nas duas propostas de desenvolvimentismo para o Brasil, o Novo Desenvolvimentismo e o Social Desenvolvimentismo.

Embora o nível de intervenção não seja consenso nas duas propostas, uma intervenção Estatal maior do que a defendida teoria neoliberal é um ponto convergente.

Um dos pontos muitos criticados do Nacional Desenvolvimentismo pela ortodoxia até então hegemônica no país foi o aspecto “populista” na administração dos aspectos macroeconômicos fiscais e monetários.

Sendo assim, tanto o Novo Desenvolvimentismo quanto o Social Desenvolvimentismo defendem o equilíbrio dos indicadores macroeconômicos, um dos principais pontos de divergências entre as duas propostas trata-se do modelo de crescimento.

O novo desenvolvimentismo defende o modelo de desenvolvimento apoiado na exportação de bens manufaturados, como uma alternativa para diminuir a vulnerabilidade externa participando do comércio internacional de forma mais ativa, para esses teóricos esse seria o caminho para superar a dependência da demanda internacional por bens primários.

Já o social desenvolvimentismo acredita no modelo de crescimento voltado para o mercado interno e consumo de massas, ancorado fortemente em políticas sociais de distribuição de renda.

Embora não existam muitos pontos convergentes nas proposições feitas pelas duas correntes teóricas estudadas nesse trabalho, o fato da discussão sobre uma proposta autônoma e autodeterminada de desenvolvimento brasileiro ser

discutida nas academias e algumas destas, sendo executadas na esfera da economia real simbolizam um marco na consciência nacional de que o caminho do desenvolvimento do país deve ser decido por brasileiros.

Nenhuma das duas teorias explora profundamente o aspecto do “como” realizar as propostas de desenvolvimento prescritas, as duas abordam superficialmente a questão da produção real e suas consequências no aspecto macroeconômico, um questionamento interessante sobre o aspecto do desenvolvimento e que pode ser estudado em trabalhos futuros são as origens do subdesenvolvimento e como a produção real de riqueza afeta o nível de desenvolvimento das nações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOVSKI, R. Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão. **Economia e Sociedade**, vol. 21, número especial p. 729-747, dez., 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Propostas de desenvolvimento para o Brasil, **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, outubro a dezembro, 2004.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, jul-set, 2006.

_____. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **FGV-SP** (Texto para Discussão) n.274, nov. 2010.

_____. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 26, n.75, p. 7-28, 2012.

_____. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 27, n.75, p. 7-48, 2012.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, vol. 21, número especial p. 749-7778, dez., 2012

COSTA, F.N. Desenvolvimento do Desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. **IE UNICAMP**(texto para discussão). n 205, maio, 2012.

ECKSTEIN, Otto. **Core Inflation**. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1981. 121p.il.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa e Debate**. São Paulo, PUCSP, 15(2): 225-256, 2004.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1977.

GIL, A.C. **Como Elaborar um Projeto de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HERR, H.; KAZANDZISKA, M. **Macroeconomic policy regimes in western industrial countries**. London: Routledge, 2011.

MATTEI, L. A gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 33, n. 1, p. 41-59, jan-mar. 2013.

MILKO, M.; CARNEIRO R. M (org.) Desafios do Desenvolvimento Brasileiro, Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, **Ipea Brasília**, 2011.

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e o novo Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, vol. 33, n. 2, p. 222-239, abr-jun. 2013.

PAULA, L. F. Repensando o desenvolvimentismo, **São Paulo em Perspectiva**, v.20, p. 47-58 jul-set., 2006

PREBISH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, vol. 3,n.3, p. 47-64, vol. 3, 1949.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que o novo Desenvolvimentismo. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4, p. 507-524, out-dez. 2007.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOLOW, R. A. A contribution of the theory of economic growth. **Quartely Journal of Economics**, v. 70, p. 65-94, 1956.

SUNKEL, O. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. **El Trimestre Económico**, 25:570-99, oet./die., 1958.

TAVARES, M. C. **O fim do desenvolvimentismo e a democracia social**. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/conceicao-o-fim-do-desenvolvimentismo-e-a-democracia-social> Acessado em 16 nov. de 2014.

THEUER, D. ; BRESSER-PEREIRA, L.C. Um estado novo desenvolvimentista na América. **Economia e Sociedade**, vol. 21, número especial p. 811-829, dez., 2012.